SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 14 y 41 minutos)

Se va a repartir una nota remitida por las fuerzas vivas de la zona comprendida desde San Luis a Jaureguiberry, que consiste en una invitación a los señores miembros de esta Comisión y a la señora Ministra del Interior.

Además, tenemos otra nota de la Comisión Departamental de Trabajo de Treinta y Tres, que será repartida entre los señores Senadores, en la que se nos solicita apoyo en una futura Rendición de Cuentas, a los efectos de contar con recursos para solventar los gastos de dicha Comisión Departamental.

También recibimos una nota del Sindicato Médico del Uruguay -firmada por su Presidente- que tiene por objeto ponernos en conocimiento de la declaración emitida por el Foro Iberoamericano de Entidades Médicas el 28 de setiembre de 2007. También solicito que se reparta entre los señores Senadores que integran esta Comisión.

Por último, tenemos otra nota enviada por la Cancillería, firmada por la profesora Belela Herrera, en la que manifiesta su apoyo al proyecto de ley para la creación de una Institución Nacional de Derechos Humanos. Expresa que es de mayor interés del Ministerio que sea recibida por esta Comisión y, en caso de que no existan inconvenientes, propone que sea el próximo 15 de noviembre; lamentablemente existen inconvenientes, porque sería un jueves; de todos modos, vamos a conversar con la profesora Belela Herrera a los efectos de que pueda ser recibida por esta Comisión.

En el día de hoy tenemos el gusto de recibir a la doctora María Elena Martínez, Directora de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Educación y Cultura, a quien hemos invitado porque nos interesa conocer su opinión, así como la de esa Cartera, en lo que tiene que ver con el proyecto de ley relativo al Instituto Nacional de Derechos Humanos. Además, la doctora María Elena Martínez había solicitado ser recibida por esta Comisión, lo que para nosotros es un gusto, así como poder escuchar su opinión sobre este tema.

SEÑORA MARTÍNEZ.- La reunión que había solicitado, perfectamente integra el tema general del Instituto Nacional de Derechos Humanos y, por lo tanto, lo voy a englobar en mi exposición.

Creo que debemos ser conscientes de que el tema de Derechos Humanos es de una importancia fundamental, y existe un déficit de acercamiento a las personas que en la actualidad sufren violaciones cotidianas, todos los días, muchas de ellas producidas, sin saber o sin querer, por la actuación de la propia Administración. Este es el origen histórico de instituciones como la Institución Nacional de los Derechos Humanos, que en definitiva es conocida como “defensor del pueblo”, que todos llamamos por su nombre sueco “ombudsman” y que, a nivel de nuestro derecho latino, podemos recordar en la historia de España, donde todavía existe “El Justicia de Aragón”. Estos organismos trataban de defender los derechos humanos de las poblaciones, no porque la justicia no sirviera, sino porque había formas más rápidas -o más integradas a la sociedad- de resolver esos temas o de apoyar la resolución de los conflictos entre la sociedad y sus habitantes.

Junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores -mediante la Subsecretaria Herrera- el Ministerio del Interior y la ANEP, integramos una Comisión llevada adelante con el apoyo de las Naciones Unidas -tanto del PNUD como del Alto Comisionado de las Naciones Unidas- a través de la cual, durante casi un año, elaboramos este documento, al que obviamente pueden hacerse muchísimos cambios. Pensamos que era más conveniente, en lugar de plantear algunos puntos, elaborar un anteproyecto articulado que pudiera facilitar el trabajo.

Pienso que actualmente tenemos necesidad de la existencia de una institución. Es más; diría que es un reclamo de las autoridades internacionales de derechos humanos. En el mes de mayo de este año concurrimos, en representación del Poder Ejecutivo, al Comité Internacional de Derechos del Niño, en Ginebra, y una de las advertencias que se nos hace en dicho ámbito -y que ya se había hecho en el anterior informe del año 1996- es que no tenemos una autoridad nacional, una institución

nacional de derechos humanos que proteja los derechos de los niños. Creo que esta misma situación se da en lo que tiene que ver con otros instrumentos internacionales, que también lo requieren.

Justamente, en este punto radicaba la causa de nuestro pedido de reunión con ustedes, ya que presidimos un grupo de trabajo para la integración del mecanismo nacional creado por el Protocolo Facultativo de la Convención de erradicación de todo tipo de malos tratos o tortura.

Pensamos que no se debe hacer una superposición de este tipo de instituciones, sino que debe haber una institución nacional fuerte que cumpla estas funciones de defensa y, sobre todo, de promoción de los derechos humanos.

El trabajo de la Comisión que mencionaba está detenido a la espera de la resolución del tema de una institución nacional. En algunos puntos básicos puede haber diferencias, pero en otros no. En lo personal, conozco bastante el tema porque durante 10 años integré la Secretaría Técnica de la Federación Iberoamericana de Ombudsman, que está conformada por todos los países de América Latina, España y Portugal, y depende del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, del cual soy parte. Entonces, conozco muy bien la parte clara, pero también conozco los oscuros, ya que como toda institución tiene situaciones oscuras y es conveniente conocerlas para lograr que se sancione una norma que, al menos, le ponga la mayor parte de cortapisas a esa situación. En cuanto a esto no hay ninguna duda, y toda la legislación internacional se refiere a la autonomía de esta institución, es decir -y esto es fundamental- a la autonomía política, jurídica y financiera. Nosotros aquí estaríamos creando esta autonomía por ley; obviamente, sería de mayor jerarquía si se la pudiera dar un texto constitucional, pero ese es un trámite que tiene dificultades en cuanto a su rapidez. Por otra parte, “Defensores del pueblo de la Nación argentina”, que tiene mucha tradición, fue creada por un decreto del Poder Ejecutivo, se legisló y luego se incluyó en la Constitución; por lo tanto, la forma de creación está completa.

Con respecto a la competencia, a mi juicio puede haber algunos problemas. Tradicionalmente se piensa que es un organismo que ha sido creado para recibir quejas y denuncias contra la Administración, lo cual es cierto, aunque no totalmente. Es un organismo que tiene esas condiciones y está capacitado para proceder en determinadas situaciones pero, convengamos en que también se trata de la promoción y el goce de los derechos humanos mediante su educación, permitiendo de esa manera que la normativa y las prácticas del Estado respeten los derechos humanos, tal como lo establece el proyecto de ley presentado.

¿Qué hacemos con las demás instituciones? Como es obvio, la protección de los derechos humanos está en la órbita del Poder Judicial, y como los Poderes del Estado están separados, los jueces tienen una situación muy especial. Creo que esta es una manera distinta, y mucho menos formal, de defender y promover los derechos humanos pero, naturalmente, debe estar muy bien coordinada con todos los organismos públicos y privados que trabajan en este tema. Además del Poder Judicial, existen organismos que llevan a cabo una función similar pero en ámbitos más recortados, como por ejemplo el Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, y los Defensores de los Vecinos departamentales, que por el momento hay uno, pero figura en la legislación de tres departamentos. Obviamente, estos organismos se relacionarían con las Comisiones de Derechos Humanos y de Constitución y Legislación -aunque se podría decir que en casi todas las Comisiones del Parlamento se toca algún ámbito de los derechos humanos- y con las Direcciones de Derechos Humanos que existen en la Administración, entre las puedo mencionar las de los Ministerios de Educación y Cultura y de Relaciones Exteriores, y la de ANEP.

Hoy se planteó por qué se necesitaban cinco personas y no era suficiente con un Defensor del Pueblo. Esa es una zona oscura que en todos estos años he ido conociendo. En primer lugar, una persona que tiene tanto poder como el Defensor del Pueblo, también tiene la posibilidad de partidizarse y politizarse, lo cual podría derivar en una corruptela, tal como ha pasado en muchos países de América. Tratándose de un órgano colectivo, sería mucho más difícil que esto sucediera. En segundo término, el volumen de tareas que va a tener esta institución implicará que la integren varios miembros. Sé perfectamente que esto es un problema y no queremos multiplicar los organismos burocráticos ni aumentar los gastos, pero muchas veces sale bastante más caro no gastar en derechos humanos, si lo comparamos con la ganancia que tendríamos si lo hubiéramos hecho.

Por otra parte, el proyecto de ley tiene algunos puntos que -a mi juicio, claramente- no son tan convenientes, como por ejemplo el tema de la proposición. El proyecto de ley establece que los

candidatos a integrar la Institución Nacional serán propuestos por las organizaciones de la sociedad civil. A mi modo de ver, tendrían que ser propuestos por ellas y por el Parlamento.

Creo que este último tiene que tener la posibilidad de realizar propuestas en este sentido, como está registrado en la legislación de casi toda América Latina.

La elección, tal como está consignado, es de dos tipos: en una primera convocatoria, una votación más alta y en una segunda, una más baja. La experiencia de Paraguay nos indica que se demoró más de veinte años en poder nombrar un Defensor del Pueblo. Creo que si realmente nos interesa tener una Institución Nacional debemos apuntar a una figura que facilite en algo la elección, porque de lo contrario terminaríamos aprobando una ley y posteriormente no podríamos cubrir los cargos.

Es cierto que en algún país del mundo los cargos de este tipo son honorarios, pero no creo que esto pueda darse en el Uruguay. Además, en las organizaciones internacionales de Derechos Humanos existe cierta tendencia a considerar que los organismos que son honorarios no tienen el mismo valor, importancia y dedicación que los que reciben remuneración.

Por otro lado, la inhibición posterior es clara y existe también en otros representantes públicos con mucho poder, como es el caso de los Directores del Banco de Previsión Social, por ejemplo. Por nuestra parte, entendemos que se trata de algo fundamental.

Hay un nuevo elemento que es muy interesante y que se ha venido dando cada vez más en las nuevas leyes; me refiero a la integración de la sociedad civil a una Asamblea Nacional de Derechos Humanos; concretamente, sería una vez al año que esta autoridad nacional se integraría en una audiencia nacional. En este sentido, considero que el proyecto de ley contiene algunas imprecisiones en cuanto a cuál sería la sociedad civil que, por un lado, pueda postular candidatos y, por otro, integrar las Asambleas Nacionales. Por mi parte, entiendo que lo más conveniente sería tomar el Estatuto que existe en las Naciones Unidas para los organismos con reglamento consultivo; creo que esto sería lo más apropiado, porque allí hay una presentación de la institución y una resolución a término, lo que significa que, en las Naciones Unidas, los organismos que tienen reglamento consultivo deben revalidar su actividad cada dos años.

Quedarían por mencionar dos puntos únicamente, que no son de importancia menor.

Con relación al funcionariado, cabe señalar que una parte del mismo provendría de pases en comisión de otras ramas de la función pública, pero en la iniciativa se habla también de funcionarios públicos que podrían presentarse a un concurso para ocupar los cargos en la Institución. Personalmente, considero conveniente que pudiera haber otro tipo de funcionarios, realizándose para ello un concurso abierto a toda la población, si no para todos los cargos -lo que tal vez podría resultar demasiado oneroso- al menos, sí para algunos de ellos.

El último punto a mencionar es el relativo al presupuesto. Lo primero que debemos decir es que esta Institución, siendo autónoma, tiene una vinculación con el Poder Legislativo.

Como es sabido, será la Cámara de Representantes la que aprobará dicho presupuesto, pudiendo únicamente disminuirlo y no aumentarlo. A propósito de esto último, digo que jamás creí que pudiera incrementarlo, pero posiblemente alguien pensó que ello podría llegar a ocurrir. Ahora bien, creo que todos debemos ser conscientes de que el hecho de otorgar a un organismo nacional un presupuesto muy bajo acarrea, de por sí, grandes dificultades para su actuación; en realidad, es casi como decir que no va a poder funcionar. Aquí estamos hablando de una Institución Nacional que debe acercarse a las personas que están más excluidas del conocimiento y goce de los Derechos Humanos, y que no son exactamente quienes están a nuestro alrededor; por lo tanto, hay que destacar que el presupuesto es un elemento muy importante.

Hay otros temas que también revisten gran importancia, pero no me parece que contengan elementos para discutir; me refiero, por ejemplo, a las cuestiones de la difusión, la presentación de informes y la forma de trabajar las quejas y denuncias, aspectos todos que, entiendo, son normales en las situaciones de que se trata.

Por mi parte, era cuanto quería decir. Desde ya, quedo a disposición de los señores Senadores para contestar cualquier planteo que consideren pertinente realizar.

SEÑORA PERCOVICH.- Ante todo, digo que me ha resultado muy interesante la información brindada por la doctora Martínez, así como también las dudas que ha planteado.

Con relación al tema de la votación, entiendo que la sugerencia que se ha hecho es muy sensata, porque ahí hay un equilibrio muy difícil de encontrar; sin embargo, hay que ver qué legitimidad tendrá la gente que resulte electa, de modo que luego sus dictámenes y recomendaciones realmente tengan fuerza. Por eso, pediría a la doctora Martínez que explicara ese aspecto con más profundidad y nos contara también sobre la eventual experiencia que en ese sentido hayan vivido otros países.

SEÑORA MARTÍNEZ.- Es por eso que se dice que si no se logra la selección de los cinco miembros, esa selección no vale. No se puede elegir a unos por dos tercios de votos y a otros por mayoría absoluta, porque en una misma institución habría personas que, obviamente, contarían con un apoyo diferente.

Anteriormente cité el caso de Paraguay, que en su Constitución consagra la mayoría de dos tercios. Sin embargo, pese a que allí se estipula un plazo muy estricto y existe un pedido fuerte por parte de todos los organismos internacionales -que cuestionan determinadas violaciones a los Derechos Humanos en ese país- no fue fácil llevar a cabo este nombramiento. En realidad, lo que ocurrió fue que al momento de la designación hubo consenso sobre una persona que no era conflictiva para nadie, no era conocida, sino que se trataba de un abogado que tenía muy poca militancia política. Esta situación nos hizo pensar en el hecho de que, si hay una mayoría amplia y existe otra posibilidad, que aun con menos apoyo se pueda hacer la designación en un segundo llamado; eso constituirá una incitación a que se busquen los acuerdos para los dos tercios. Me parece que esto es bastante claro. Esta es la única posibilidad que se nos ocurrió.

Es más, luego de observar toda la legislación en esta materia, nos encontramos con que no existe otra fórmula que permita a esta institución contar con el apoyo de la totalidad del panorama político representado en el Parlamento, como debe ser.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión de Constitución y Legislación del Senado le agradece enormemente a la doctora Martínez su opinión sobre este tema que, sin lugar a dudas, será tenida en cuenta a la hora de darle aprobación a este proyecto de ley.

(Se retira de Sala la doctora María Elena Martínez)